



Handreiking

Toezicht en handhaving Wet kwaliteitsborging bouw

Handelingsperspectieven voor gemeenten



Inhoudsopgave

	Leeswijzer	4
1	Inleiding	5
2	Nieuwe rol bevoegd gezag	6
3	Schema meldingenproces	7
4	Handhaving bij overtredingen	8
5	Uitvoeringsdilemma's	9
6	Fasen meldingenproces	12
	Bijlagen	19

Leeswijzer

Product

De VNG heeft een handreiking Toezicht en Handhaving Wkb ontwikkeld waarin aan de hand van mogelijke praktijksituaties voor gemeenten een handelingsperspectief wordt geschetst. Dit handelingsperspectief wordt bepaald door de toezichts- en handhavingsinstrumenten die de Omgevingswet (Ow) en de Algemene wet bestuursrecht (Awb) de gemeenten biedt en reeds beschikbaar zijn.

Een handreiking is richtinggevend en daarmee een instrument om de dialoog aan te gaan met de verantwoordelijke afdelingen en/of andere betrokken partijen. De VNG wil nadrukkelijk benoemen dat het hier niet gaat om een handhavingskader, met een sturend karakter en vaak verplicht van aard. Het is verder aan gemeenten hoe naar eigen inzicht invulling te geven aan geboden richtingen.

Informatie

De handreiking bestaat uit 6 hoofdstukken. In een aantal hoofdstukken zijn onderdelen in kleurvakken aangegeven om extra aandacht te vestigen op het soort informatie.

- Voorbeeldsituaties zijn weergegeven in een geel vlak
- Richtinggevende informatie is weergegeven in een oranje vlak
- Schema's zijn weergegeven in een grijs vlak
- Bronvermeldingen zijn weergegeven als voetnoten onderaan de betreffende pagina

Indeling

In de 'Inleiding' wordt het doel en de toepassing van de handreiking nader toegelicht.

In het hoofdstuk 'Nieuwe rol bevoegd gezag' wordt de invloed van de veranderende rol van gemeenten op handhaving kort toegelicht.

Het daaropvolgende 'Schema meldingenproces' geeft het meldingenproces onder de Wkb weer en maakt het handelingsperspectief van het bevoegd gezag inzichtelijk.

In het hoofdstuk 'Handhaving bij overtredingen – algemeen' worden enkele algemene punten over handhaving toegelicht, zoals de bevoegdheid van het college van B&W om te handhaven en de relevante handhavingsinstrumenten.

In het hoofdstuk 'Uitvoeringsdilemma's' wordt ingegaan op een handelingsperspectief bij kleine, niet herstelbare afwijkingen, de gereedmelding bij gefaseerde ingebruikname en bij bouwwerken die casco worden opgeleverd.

Daarna worden in het hoofdstuk 'Fasen meldingenproces' diverse handhavingssituaties besproken, waarbij het gaat om de aspecten die nieuw zijn door de Wkb.

Bijlage 1 bevat de genoemde artikelen uit het 'Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl)', 'Omgevingswet (Ow)' en 'Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl)'.

Bijlage 2 toont het schema 'Bouwen onder de Omgevingswet en Kwaliteitsborging' waarin de stappen zijn weergegeven die de verschillende partijen moeten doorlopen bij het bouwen.

1 Inleiding

Met de inwerkingtreding van de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen (Wkb) veranderen het bouwproces en de rol en taken van het bevoegd gezag. Het doel van de Wkb wordt omschreven als *‘verbetering van de bouwkwaliteit door verbetering van de privaatrechtelijke positie van de particuliere en de zakelijke bouwconsument’*.¹

In deze handreiking wordt gekeken naar de nieuwe rol en taken van het bevoegd gezag qua toezicht en handhaving. De handreiking gaat in op de mogelijke overtredingen en/of tekortkomingen die het bevoegd gezag constateert en wat een handelingsperspectief kan zijn bij voor de Wkb specifieke situaties. Deze handreiking is bedoeld om bevoegde gezagen inzicht te geven welke wettelijke of specifieke verantwoordelijkheden moeten of kunnen worden ingevuld. En welke keuzes en/of acties moeten of kunnen worden gemaakt.

In de uitvoeringspraktijk lopen gemeenten aan tegen diverse vraagstukken, bijvoorbeeld het ontbreken van een verklaring van de kwaliteitsborger in het dossier bevoegd gezag wanneer het gaat om kleine, niet herstelbare afwijkingen. De minister heeft in het debat met de Eerste Kamer op 24 oktober 2023 de toezegging gedaan een wetstechnische oplossing voor te bereiden om het bevoegd gezag hierin te ondersteunen. In deze handreiking wordt uitgegaan van de huidige wet- en regelgeving.

Deze handreiking is een levend document. Jurisprudentie en mogelijk niet in deze versie (1) van de handreiking voorziene of nieuwe praktijksituaties zullen de eerste jaren van het nieuwe stelsel vervolgens de handreiking verder doen verfijnen door meer handelingsperspectief te verschaffen.

1

[Kamerdossier 34453, 21 april 2016, Officiële bekendmakingen.nl](https://www.officiële-bekendmakingen.nl/kamerdossier/34453)

2 Nieuwe rol bevoegd gezag

Het bevoegd gezag heeft ten gevolge van de Wkb een informatieachterstand. Gegevens komen onder het nieuwe stelsel niet vooraf maar achteraf beschikbaar. Dit betekent dat voortijdig bijsturen niet mogelijk is voor het bevoegd gezag. Als achteraf moet worden hersteld, kost dat extra tijd, inzet en geld. Na inwerkingtreding van de Wkb vervalt voor bouwwerken die onder gevolgklasse 1 vallen, de preventieve toetsing aan de bouwtechnische voorschriften door het bevoegd gezag. Voor die bouwwerken vervallen de leges voor de bouwactiviteit en verandert de rol van het bevoegd gezag. Er kunnen verschillen ontstaan in de wijze waarop gemeenten omgaan met de Wkb.

In de memorie van toelichting is in paragraaf 1.4² het volgende vermeld:

'In het nieuwe stelsel van kwaliteitsborging voor het bouwen vervalt de preventieve toetsing door het bevoegd gezag bij de beoordeling van de aanvraag om een omgevingsvergunning. De verantwoordelijkheid voor de bouwkwaliteit wordt hiermee eenduidiger belegd bij de bouwende partijen. Het gaat er niet langer primair om dat de bouwplannen op papier aan de regelgeving voldoen, maar dat het vervaardigde bouwwerk bij oplevering voldoet aan regels en gemaakte afspraken.'

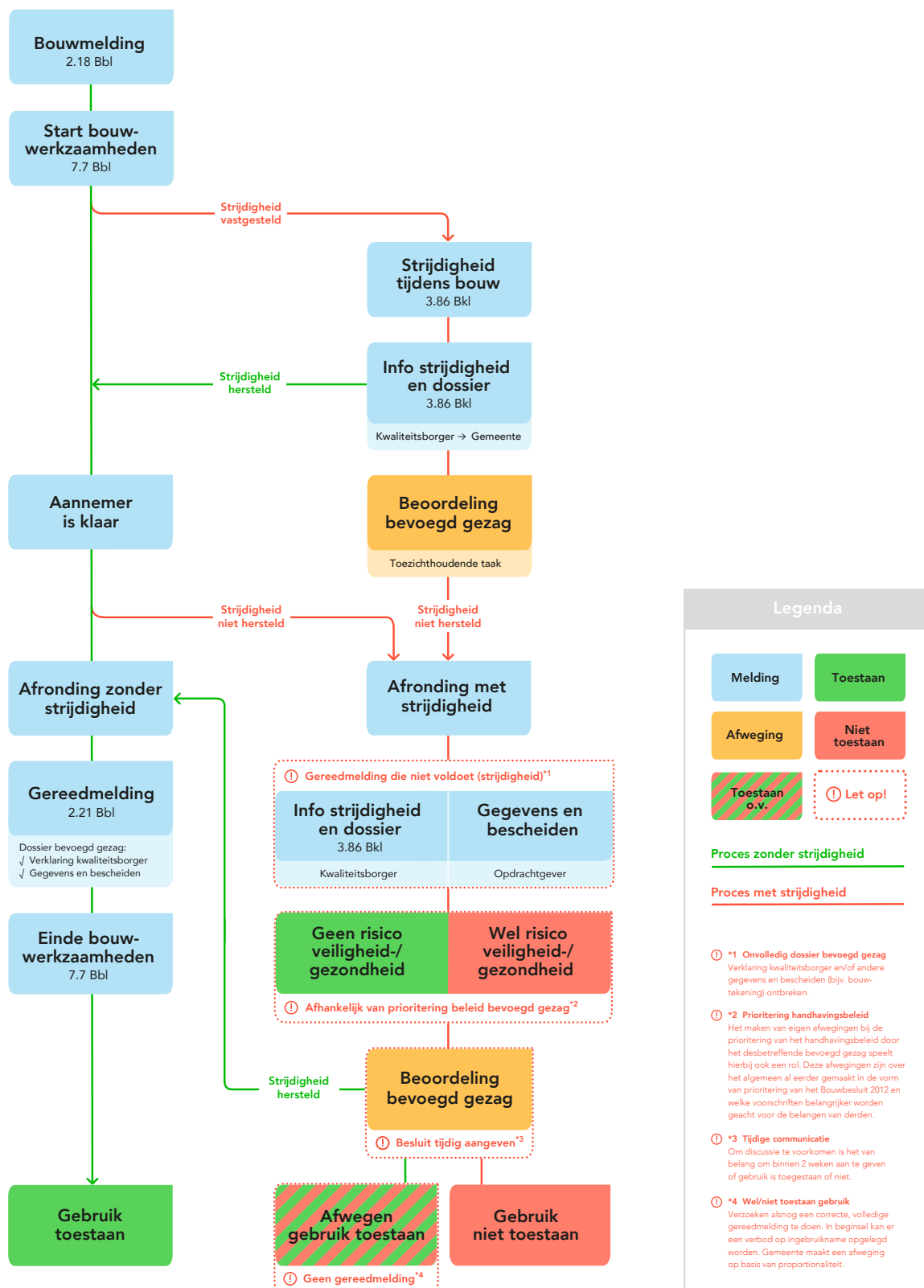
Deze rol beperkt zich voortaan tot het toetsen van de bouwmelding en de gereedmelding. Het bevoegd gezag doet de volledigheidstoets van de bouwmelding aan de hand van de indieningsvereisten. Daarnaast gaat het bevoegd gezag na of de risico's voldoende zijn geborgd. Eventueel kan het bevoegd gezag overwegen, om zelf te kunnen waarnemen, beoordelen en interveniëren, om informatie- en controlemomenten op te leggen. Daarbij wordt o.a. gekeken of gebruik wordt gemaakt van een toegelaten instrument dat geschikt is voor het type bouwwerk en of deze met toestemming van de instrumentaanbieder door een kwaliteitsborger wordt toegepast.

Bij de gereedmelding kijkt het bevoegd gezag of voldaan is aan de regels die aan de gereedmelding en de daarbij te verstrekken gegevens en bescheiden zijn gesteld. De markt is primair verantwoordelijk voor de bouwkwaliteit. Het uitgangspunt daarbij is dat afwijkingen door marktpartijen moeten worden opgelost. Het bevoegd gezag heeft slechts een vangnetfunctie om excessen van het private stelsel af te vangen.

Toezicht en handhaving blijft een gemeentelijke taak. Dat vertaalt zich in een aantal nieuwe (contact) momenten met het bevoegd gezag, en ook een andere manier van toezicht houden en het inrichten van handhavingsbeleid.

3 Schema meldingenproces

In het stroomschema is het meldingenproces onder de Wkb weergegeven. Het schema maakt inzichtelijk welk handelingsperspectief het bevoegd gezag heeft.



4 Handhaving bij overtredingen – algemeen

Het college van B&W is het bevoegd gezag voor de handhaving. Dit is bepaald in artikel 18.2 van de Omgevingswet, gelezen in samenhang met artikel 4.3, lid 1, sub a van de Omgevingswet en artikel 4.9 van de Omgevingswet. Als er gekozen wordt om handhavend op te treden, zal in het algemeen gebruik worden gemaakt van een last onder dwangsom (artikel 5:31d e.v. Awb) of een last onder bestuursdwang (artikel 5:21 e.v. Awb).

In de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) was een speciale bepaling opgenomen over een bouwstop/stilleggen van de bouw. Dit stond in artikel 5.17 van de Wabo. Een dergelijke bepaling komt niet terug onder de Omgevingswet, omdat de wetgever dat overbodig acht. Een bouwstop/stilleggen van de bouw is gewoon een mogelijke 'last' die kan worden opgelegd met een last onder dwangsom of een last onder bestuursdwang.

Een uitgebreide beschrijving en voorbeelden toezicht en handhaving is te vinden in de VNG-publicatie *'Handhaving door en voor gemeenten, een juridische handleiding voor de gemeentelijke praktijk'*. Deze is te raadplegen via [de website van de VNG](#).

5 Uitvoeringsdilemma's

In het hoofdstuk 'Uitvoeringsdilemma's' wordt ingegaan op een handelingsperspectief bij kleine, niet herstelbare afwijkingen, de gereedmelding bij gefaseerde ingebruikname en bij bouwwerken die casco worden opgeleverd.

Beginselflicht om handhavend op te treden

Het bevoegd gezag heeft een beginselflicht om te handhaven. Maar in specifieke situaties kan worden afgezien van handhaving en kan het bevoegd gezag het bouwwerk toch in gebruik laten nemen als een goedkeurende verklaring van de kwaliteitsborger ontbreekt, of bij het ontbreken van andere zaken. Jurisprudentie over de beginselflicht tot handhaven geeft aan dat er kan worden afgezien van handhaving als er sprake is van kleine overtredingen waarbij handhaving niet proportioneel is en in gevallen wanneer er concreet zicht is op legalisatie.

In het algemeen kan worden gesteld dat niet ter discussie staat dat een verbod op ingebruikname aan de orde is als het gaat om tekortkomingen die zien op veiligheids- en/of gezondheidsaspecten. Wanneer het gaat om een kleine, niet herstelbare afwijking die ingebruikname niet in de weg hoeft te staan, kan afhankelijk van de situatie en het lokale handhavingsbeleid een afweging worden gemaakt. In het handhavingsbeleid kan worden vastgelegd welke afwijkingen hoge, gemiddelde of lage prioriteit hebben. Bij kleine afwijkingen die niet of zeer moeilijk te herstellen zijn, kan het verbieden van ingebruikname niet proportioneel zijn. Het niet handhaven bij een geringe overtreding vanwege geringe aard of omvang is een uitzondering op de regel.

Het al dan niet handhaven hangt mede af van het proportionaliteitsbeginsel en van het handhavingsbeleid van het desbetreffende bevoegd gezag. Het hebben van beleid geeft inzicht wanneer wel / niet gehandhaafd wordt. Het beleid moet voorbeelden (aan de hand van jurisprudentie) bevatten om de algemene lijn uit te leggen. Per individuele situatie moet er een afweging van belangen plaatsvinden of er tot handhaving wordt overgegaan.

Bij het afzien van handhaving bij kleine, niet herstelbare afwijkingen ontstaat een categorie bouwwerken waarbij niet wordt opgetreden tegen het gebruik zonder goedkeurende verklaring van de kwaliteitsborger.

Bij de afweging die het bevoegd gezag in een dergelijke situatie moet maken of er een verbod op ingebruikname moet komen, kan vooralsnog de jurisprudentielijn worden aangehouden. In de aangehaalde uitspraken komen veelal meerdere hierna genoemde aspecten aan de orde die een rol spelen bij het antwoord op de vraag of er sprake is van een overtreding van geringe aard en omvang.

Daarbij spelen de volgende aspecten een rol:

- *Er is sprake van een klein verschil.* In een uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (de Afdeling) van 20 december 2017 ging het om een verschil van 1 centimeter.³
- *Het verschil is niet of nauwelijks met het blote oog waarneembaar.* Dat was volgens de Afdeling aan de orde in een casus in de gemeente Noardeast-Fryslân. Daar bepaalde de Afdeling (r.o. 7.3) in haar uitspraak van 17 maart 2021: dat 'over een lengte van ongeveer 4 meter schuttingspanelen zijn geplaatst die ongeveer 4 centimeter hoger zijn dan de 1 meter hoogte die maximaal is toegestaan, wat met het blote oog nauwelijks waarneembaar is'.⁴

³ [Uitspraak: ECLI:NL:RVS:2017:3485, 20 december 2017, Rechtspraak.nl](#)

⁴ [Uitspraak: ECLI:NL:RVS:2021:574, 17 maart 2021, Rechtspraak.nl](#)

- *Derden worden niet in hun belangen geschaad.* In een uitspraak van 24 juli 2013 overweegt de Afdeling (r.o. 4.3) 'Nu de overtreding slechts bestaat uit deze twee afwijkingen van de bouwvergunning, heeft het college zich in de gegeven omstandigheden in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat het treffen van handhavingsmaatregelen ten aanzien van de afwijkingen van de bouwvergunning in dit geval zodanig onevenredig is in verhouding tot de daarmee te dienen belangen dat van optreden behoort te worden afgezien. Hierbij heeft het college in aanmerking mogen nemen dat de afwijkingen van de bouwvergunning met het blote oog in het vrije veld nauwelijks waarneembaar zijn en dat voorts niet is gebleken dat de belangen van [wederpartij] of de belangen van derden door de afwijkingen van de bouwvergunning worden geschaad'.⁵
- *Het ongedaan maken van de overtreding brengt buitenproportioneel hoge kosten met zich mee of zou onevenredig zijn jegens de overtreder.* Van handhavend optreden mocht het college afzien omdat dit ertoe zou leiden dat 'ofwel de gehele woning moet worden afgebroken, ofwel de gehele zijmuur van de woning met gemiddeld 15 centimeter moet worden verplaatst'.⁶

Naast het proportionaliteitsbeginsel speelt bij de afweging ook het relativiteitsbeginsel een rol zoals dat is vastgelegd in artikel 8:69 a van de Algemene wet bestuursrecht 'De bestuursrechter vernietigt een besluit niet op de grond dat het in strijd is met een geschreven of ongeschreven rechtsregel of een algemeen rechtsbeginsel, indien deze regel of dit beginsel kennelijk niet strekt tot bescherming van de belangen van degene die zich daarop beroept.'

De jurisprudentie wijst uit dat een beroep op het gelijkheidsbeginsel en het vertrouwensbeginsel in mindere mate slaagt.

Gereedmelding bij gefaseerde ingebruikname

Bij grotere woningbouwprojecten worden woningen veelal in delen opgeleverd. Tussen de oplevering en bewoning van de eerste woningen en de oplevering van de laatste woningen kan een geruime tijd zitten. Door Stichting IBK is een factsheet uitgebracht waarin verschillende mogelijkheden worden beschreven hoe gemeenten daar onder de werking van de Wkb mee om kunnen gaan.

De volgende opties worden geschetst:

- 1 Indien er geen signalen van de kwaliteitsborger of derden zijn en geen eigen waarnemingen dat er mogelijk iets niet klopt, de formele gereedmelding afwachten en in de tussentijd niet handhaven op ingebruikname.
- 2 Uitgaan van de onder punt 1 genoemde optie en indien daar reden toe is op basis van artikel 2.20 van het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl) aanvullende informatie opvragen over een specifiek onderdeel bij de oplevering van iedere fase (deelleveringen).
- 3 Richting opdrachtgever van tevoren aangeven dat het uitgangspunt is dat twee weken voor iedere fase een volledige gereedmelding wordt gedaan. In dat geval moet dan eerder ook per fase een bouwmelding zijn gedaan.

Het is van belang om vooraf duidelijk vast te leggen welke optie de gemeente kiest en die keuze duidelijk vooraf te communiceren. Per optie zal de impact anders zijn op de keuzes en afwegingen die gemaakt moeten worden tijdens het implementatieproces van de gemeentelijke bedrijfsvoering. Vanuit implementatieondersteuning wordt optie 3 als meest wenselijk aangegeven.

Verdere informatie en toelichting op de verschillende opties is te vinden via www.stichtingibk.nl.

⁵ Uitspraak: ECLI:NL:RVS:2013:455, 24 juli 2013, Rechtspraak.nl

⁶ Uitspraak: ECLI:NL:RVS:2014:3885, 29 oktober 2014, Rechtspraak.nl

Casco bouw

In de praktijk worden bouwwerken nogal eens casco opgeleverd, bijvoorbeeld zonder badkamer of keuken. De vraag hoe daar in het kader van de Wkb mee om te gaan is eerder gesteld aan de Helpdesk bouwregelgeving.⁷

We verwijzen naar het daarin geschetste juridische kader en de praktische uitwerking ervan:

'Juridische kader: Ingebruikname zonder gereedmelding is niet toegestaan. In geval van een casco-levering zullen delen van het bouwwerk niet klaar zijn. Indien dit delen betreft die op grond van de voorschriften van het Bbl verplicht zijn dan zal een kwaliteitsborger geen verklaring kunnen afgeven bij oplevering en is gereedmelding dus niet mogelijk.'

'Praktische uitwerking: Dit probleem zal met name spelen daar waar de aannemer de opdrachtgever van de kwaliteitsborger is, zoals bij de waarborginstellingen. Indien de opdracht van de kwaliteitsborger niet verder strekt dan de oplevering, dan zijn er twee mogelijkheden om alsnog te zorgen voor een verklaring zodat gereed gemeld kan worden.'

De volgende opties worden door Helpdesk Bouwregelgeving aangegeven:

- 1 De opdrachtgever kan zelf een aanvullende opdracht aan de kwaliteitsborger geven om de laatste openstaande punten af te ronden.
- 2 De kwaliteitsborger kan een verklaring afgeven dat het bouwwerk met uitzondering van de cascopunten voldoet. De opdrachtgever kan dan met een eigen kwaliteitsborger de resterende punten afronden.

Het is aan de opdrachtgever om te bepalen welke van de twee opties wordt toegepast. Vanuit de gemeente is het raadzaam om in een vooroverleg aan te geven welke opties de opdrachtgever heeft bij een casco oplevering.

⁷ [Helpdesk Bouwregelgeving, 20 juli 2020, Helpdeskbouwregels.nl](https://helpdeskbouwregels.nl)

6 Fasen meldingenproces

In het doen van meldingen in het kader van de Wkb zijn de volgende drie fasen te onderscheiden:

- 1 Bouwmelding & Start bouwwerkzaamheden
- 2 Tijdens de bouwwerkzaamheden
- 3 Gereedmelding & Ingebruikname

Per fase van het meldingenproces zullen mogelijke overtredingen en/of tekortkomingen worden benoemd en voorzien van een handelingsperspectief voor het bevoegd gezag. Het kan daarbij zowel gaan om toezicht en handhaving op het bouwproces en de procedures als om de inhoudelijke regels uit het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl).

Er zijn situaties die in meerdere fasen kunnen voorkomen. Hierbij valt te denken aan:

Opvragen informatie

Er wordt geen invulling gegeven aan het verzoek van het bevoegd gezag om nadere informatie ingevolge artikel 2.20 Bbl. Dit kan in meerdere fases spelen:

Tegen het niet naleven van een informatieplicht staat het reguliere bestuursrechtelijke handhaving-instrumentarium van hoofdstuk 5 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) ter beschikking, inclusief de bestuurlijke boete zoals beschreven in paragraaf 18.1.4 van de Omgevingswet (zie bijlage 1). Een eventuele overtreding kan gesanctioneerd worden met een last onder dwangsom of door een bestuurlijke boete op te leggen.

In veel gevallen zal het echter vanuit het oogpunt van de door het bevoegd gezag uit te voeren taak logischer zijn de informatie ter plaatse zelf te verzamelen. Titel 5.2 van de Awb geeft het bevoegd gezag daarbij de bevoegdheid inlichtingen te vragen, gegevens en bescheiden te vorderen en om zelf onderzoek te doen. Artikel 5:20 van de Awb verplicht daarbij eenieder om daaraan medewerking te verlenen. In veel gevallen zal dit betekenen dat de bouw zal moeten stilliggen tot dat het onderzoek van het bevoegd gezag is afgerond.

Kiest het bevoegd gezag om een bestuurlijke boete op te leggen dan is het aan te raden om boetebeleid op te stellen. Zaken die in dergelijk beleid geregeld kunnen worden zijn de inzet (voor welke overtreding) en de hoogte van de bestuurlijke boete. Ook een regeling voor herhaalde overtreders kan onderdeel zijn van het beleid. Bij de te maken beleidskeuzen kan gebruik gemaakt worden van de Landelijke Handhavingstrategie Omgevingsrecht (LHSO).⁸ In de LHSO is een stappenplan opgenomen om te komen tot een passende sanctiestrategie, waarin ook de bestuurlijke boete is opgenomen.

Excessen

Hierbij kan gedacht worden aan bouwdelen die niet vergunningvrij zijn en niet zijn meegenomen bij de bouwmelding of een gewijzigde bouwmethodiek die gezien de bijzondere lokale omstandigheden voor schade kan zorgen. Aan de hand van de overtreding en/of tekortkoming en het handhaving-beleid van het bevoegd gezag moet worden bepaald wat de juiste interventie is. Zie hiervoor de verschillende handelingsperspectieven die uiteengezet worden.

8 [Landelijke Handhavingstrategie Omgevingsrecht, *JPLO.nl*](#)

Fase 1 Bouwmelding & Start bouwwerkzaamheden



Uitsnede stroomschema pagina 8

Uiterlijk 4 weken voor de start van de bouw (maar niet eerder dan een jaar van tevoren) moet een bouwmelding worden gedaan bij het bevoegd gezag in het Omgevingsloket van het Digitaal Stelsel Omgevingswet (artikel 2.18 van het Bbl) voor activiteiten die onder het stelsel van kwaliteitsborging vallen. De categorieën die onder het stelsel van de kwaliteitsborging vallen staan vermeld in artikel 2.17 van het Bbl. De verplichting tot inschakeling van een kwaliteitsborger voor bouwwerken die vallen onder gevolgklasse 1 van de Wkb blijkt uit de indieningsvereisten in artikel 2.19 van het Bbl en artikel 7ab lid 3 van de Woningwet.⁹

Mogelijke overtredingen / tekortkomingen:

Begonnen met bouwen zonder bouwmelding

Check door gemeente of via een andere weg de melding is binnengekomen.

Vaststellen of het bouwwerk voor de bouwactiviteit vergunningsvrij is of niet valt onder gevolgklasse 1 als bedoeld in artikel 2.17 van het Bbl. Indien vallend onder gevolgklasse 1, is er sprake van een overtreding van artikel 2.18 van het Bbl en kan het bevoegd gezag handhavend optreden. Ook indien er sprake is van een vergunningplicht kan het bevoegd gezag handhavend optreden. Bij een meldplicht is onder de Omgevingswet sprake van een verbod om de activiteit uit te voeren als de melding niet of niet tijdig is gedaan. In dat geval kan het bevoegd gezag een bouwstop opleggen totdat er een (volledige) bouwmelding is ingediend. Zie over de bouwstop meer onder het hoofdstuk 'Handhaving bij overtredingen – algemeen'.

Mogelijk handelingsperspectief:

Indien er sprake is van een onvolledige melding is het eveneens raadzaam om allereerst vast te stellen of er sprake is van een meldingsplichtige bouwactiviteit. Bij een onvolledige melding is er juridisch gezien geen sprake van een melding. Dit betekent dat de bouw niet mag beginnen totdat er een melding is gedaan die wel volledig is.

De gemeente moet aan de melder binnen de termijn van 4 weken aangeven welke gegevens ontbreken. De Omgevingswet gaat er namelijk vanuit dat de bouw of het gebruik zonder tijdig tegenbericht gewoon mag beginnen. Als uit de melding blijkt dat er strijdigheden zijn, kan dat reden zijn om ter plaatse te gaan kijken. De gemeente kan de ingebruikname tegenhouden als niet aan de regels wordt voldaan. Dit hoeft niet te worden vastgesteld in beleid, maar is het reguliere werkproces in het kader van toezicht en handhaving. Een voorbeeld is dat bepaalde risico's niet worden benoemd in de risico-beoordeling, dan wel niet of onvoldoende worden geborgd in het borgingsplan.

⁹ [Wet tot wijziging Woningwet, artikel 7ab, lid 3, 15 mei 2019, Officiële bekendmakingen.nl](#)

Mogelijke overtredingen / tekortkomingen:

Begonnen met bouwen met bouwmelding

De opdrachtgever dient het bevoegd gezag te informeren wanneer er wijzigingen optreden ten opzichte van de ingediende melding. Als de melding wél is ingediend, maar gedurende de activiteiten blijkt dat er niet conform de ingediende melding wordt gehandeld, kan handhavend worden opgetreden op basis van het artikel dat dan overtreden wordt.

Voorbeelden van afwijkingen ten opzichte van de ingediende melding:

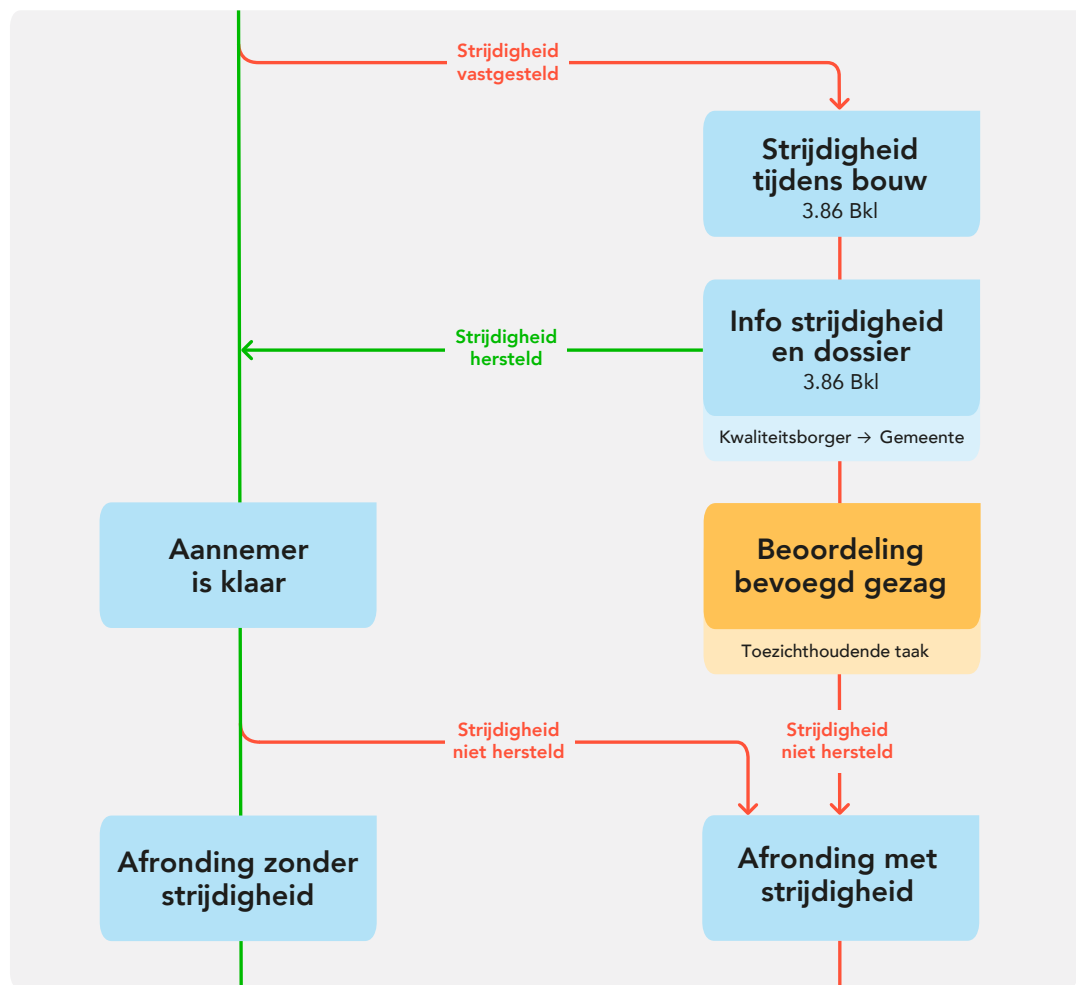
- Er is geen of een andere kwaliteitsborger bij het project betrokken dan bij de melding aangegeven.
- De kwaliteitsborging wordt uitgevoerd volgens een ander instrument van kwaliteitsborging dan bij de melding aangegeven.
- Het bouwwerk dat wordt gebouwd wijkt (op onderdelen) af van het bouwwerk zoals beschreven bij de bouwmelding, bijvoorbeeld met betrekking tot het aantal bouwlagen.

Mogelijk handelingsperspectief:

De volgende situaties kunnen zich daarbij voordoen:

- *Begonnen met bouwen mét melding maar zonder kwaliteitsborger*
Indien er nog geen sprake is van een bouwactiviteit, zoals bijvoorbeeld het bouwrijp maken, is er nog geen sprake van een meldingsplicht. Als er wél sprake is van een bouwactiviteit kunnen de activiteiten worden stilgelegd totdat door middel van een melding de gegevens die betrekking hebben op de kwaliteitsborger zijn ingediend. Zie over de bouw stilleggen het hoofdstuk 'Handhaving bij overtredingen – algemeen'.
- *Begonnen met bouwen mét melding, maar kwaliteitsborger is niet bevoegd om de werkzaamheden uit te voeren*
Daardoor is de melding onvolledig. Er dient een nieuwe melding te worden gedaan met vermelding van een bevoegde kwaliteitsborger.
- *Begonnen met bouwen binnen de termijn van 4 weken vanaf de bouwmelding*
Stilleggen indien nodig. Bij niet stilleggen duidelijk aangeven dat verder bouwen op eigen risico is.
- *Begonnen met bouwen na het vervallen van de bouwmelding na 12 maanden*
Er dient een nieuwe melding te worden ingediend waarbij de opdrachtgever rekening dient te houden moet eventuele gewijzigde (bijzondere lokale) omstandigheden of wijzigingen Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl).

Fase 2 Tijdens de bouwwerkzaamheden



Uitsnede stroomschema pagina 8

Tijdens de bouw voert de kwaliteitsborger het borgingsplan uit. Bij strijdigheden informeert de kwaliteitsborger de aannemer en de opdrachtgever. Ontstaan er problemen die niet worden opgelost, dan moet de kwaliteitsborger ook de gemeente informeren (artikel 3.86, lid 1 van het Besluit kwaliteit leefomgeving). Toezicht blijft een taak van het bevoegd gezag. Een kwaliteitsborger controleert of de bouwactiviteit aan de regels van het Bbl voldoet. Artikel 2.20 van het Bbl biedt aan het bevoegd gezag de mogelijkheid om extra informatie op te vragen.

Mogelijke overtredingen een/of tekortkomingen:

Signaal van de kwaliteitsborger aan het bevoegd gezag m.b.t. bouwtechnische zaken

Via het omgevingsloket informeert de kwaliteitsborger dat sprake is van een strijdigheid die aan het verstrekken van een verklaring in de weg staat.

Het bevoegd gezag handhaaft in beginsel in ieder geval op bouwtechnische overtredingen:

- Veiligheid (constructieve veiligheid en brandveiligheid)
- Gezondheid (o.a. ventilatie)
- Duurzaamheid (isolatiewaarden, zonnepanelen etc.)

Hierbij speelt het maken van een eigen afweging in de prioritering van het handhavingsbeleid door het desbetreffende bevoegd gezag ook een rol. Deze keuzes zijn over het algemeen al eerder gemaakt in de vorm van een prioritering van het Bouwbesluit 2012 en welke voorschriften belangrijker worden geacht voor de belangen van derden.

Signaal van de kwaliteitsborger dat het bouwwerk niet (meer) binnen gevolgklasse 1 past

Opdrachtgever ervan op de hoogte brengen dat het bouwwerk vergunningplichtig is (technische bouwactiviteit). De kwaliteitsborger moet hierover het bevoegd gezag informeren.

De bouwactiviteit mag niet verder worden uitgevoerd. De opdrachtgever zal een omgevingsvergunning voor een bouwtechnische activiteit moeten aanvragen of de werkzaamheden in overeenstemming moeten brengen met gevolgklasse 1. Het is verder aan de gemeente om een in te dienen aanvraag om omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit te toetsen aan de bouwtechnische regels en toe te zien op de uitvoering van de bouwwerkzaamheden.

Pas nadat de omgevingsvergunning voor de technische bouwactiviteit en eventuele andere benodigde vergunningen die nodig zijn alvorens men mag bouwen, zijn verleend of als de activiteit - eventueel na een benodigde nieuwe bouwmelding - is aangepast, mag de bouw worden hervat.

Signaal/verzoek om handhaving van de omgeving m.b.t. bouwtechnische zaken

Dit betreft de bevoegdheid van het bevoegd gezag.

De gemeente kan in dat geval allereerst informatie opvragen bij de opdrachtgever m.b.t. het ontvangen signaal. Afhankelijk van de verkregen informatie volgt nader onderzoek. Het bevoegd gezag verricht nader onderzoek indien de melding daarvoor voldoende aanknopingspunten biedt.¹⁰

Het onderzoek moet voldoende zorgvuldig zijn, maar dit reikt niet zover dat aannemelijk moet worden gemaakt dat overtredingen onder alle omstandigheden zijn uitgesloten.¹¹

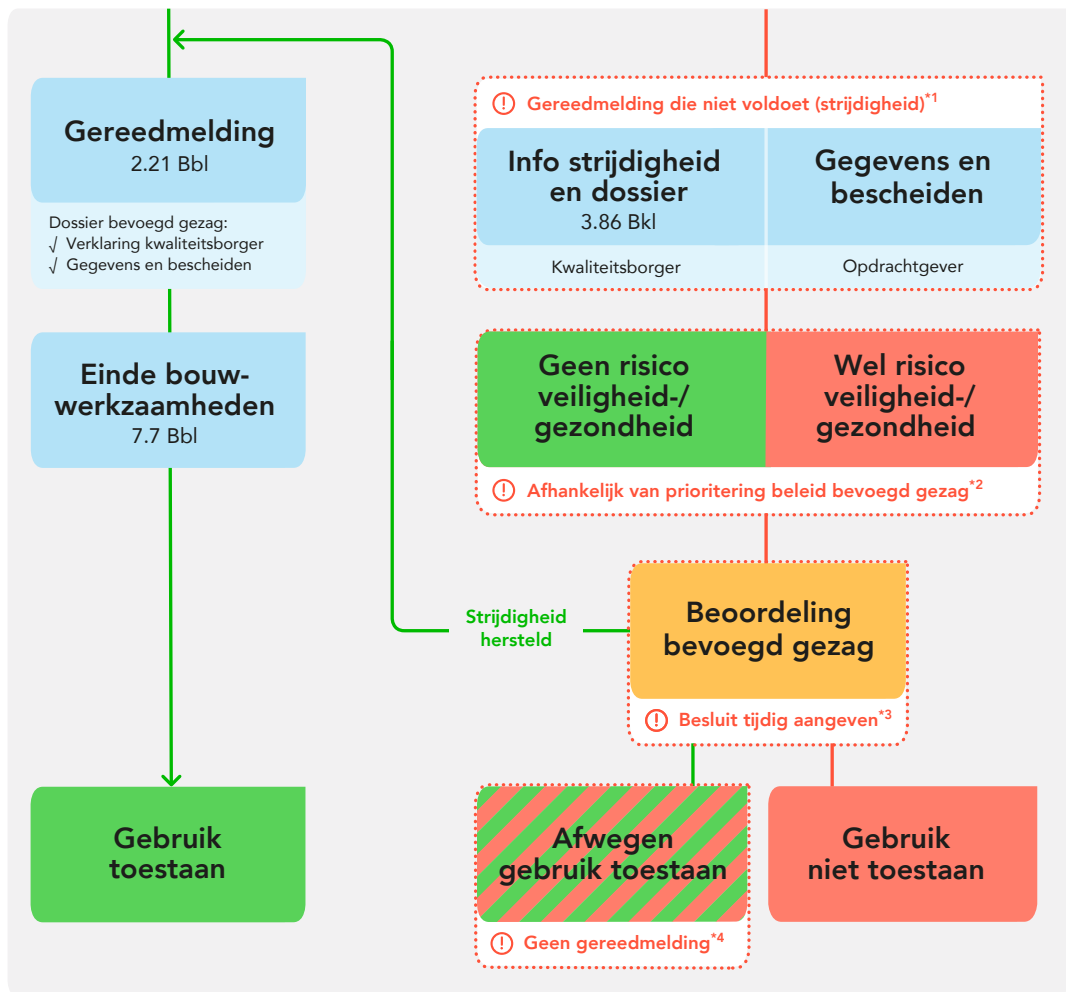
Afhankelijk van de ernst van de overtreding bouwstop opleggen of opdrachtgever erop wijzen het op te lossen vóór gereedmelding van het bouwwerk. Wanneer er geen overtredingen worden geconstateerd, het verzoek om handhaving afwijzen.

In de periode tussen de bouwmelding en de gereedmelding kan een kwaliteitsborger mogelijk een afwijking melden. Deze mededeling kan het afgeven van een verklaring, dat er naar zijn/haar oordeel een gerechtvaardigd vertrouwen is dat het resultaat van de bouwactiviteit voldoet aan de regels, bedoeld in de hoofdstukken 4 en 5 van het Besluit bouwwerken leefomgeving, in de weg staan. Hierop kan het bevoegd gezag reageren door alvast een vooraankondiging te doen dat het niet oplossen van het probleem vóór de gereedmelding ertoe kan leiden dat het bouwwerk niet in gebruik genomen kan worden.

10 [Uitspraak: ECLI:NL:CBB:2017:65, 14 februari 2017, Rechtspraak.nl](#)

11 [Uitspraak: ECLI:NL:RVS:2017:2900, 25 oktober 2017, Rechtspraak.nl](#)

Fase 3 Gereedmelding & Ingebruikname



Uitsnede stroomschema pagina 8

Er moet een gereedmelding worden ingediend bij het bevoegd gezag. Dit moet ten minste 2 weken voor het feitelijk in gebruik nemen van het bouwwerk (artikel 2.21 van het Bbl). Zonder gereedmelding is het verboden het bouwwerk in gebruik te nemen. Een verklaring van de kwaliteitsborger is onderdeel van de gereedmelding. Het bevoegd gezag doet een volledigheidstoets van de gereedmelding (bestaande uit een verklaring van de kwaliteitsborger én de overige gegevens en bescheiden van de opdrachtgever).

Mogelijke overtredingen en/of tekortkomingen:

Onvolledige gereedmelding: verklaring kwaliteitsborger ontbreekt

Indien de verklaring ontbreekt vanwege het feit dat de kwaliteitsborger geen gerechtvaardigd vertrouwen heeft dat het bouwwerk voldoet aan wet- en regelgeving; nagaan of de kwaliteitsborger tijdens het bouwproces heeft voldaan aan de informatieverstrekking ingevolge artikel 3:86 lid 1 van het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl). Indien dat niet het geval is, kan die constatering worden gedeeld met de toezichthoudende instanties, zoals instrumentaanbieder en Toelatingsorganisatie Kwaliteitsborging Bouw (TloKB).

Het bevoegd gezag verzoekt om aanvullende informatie omtrent het ontbreken van de verklaring en maakt op grond van evenredigheid de afweging of het bouwwerk in gebruik mag worden genomen. Zie hiervoor hoofdstuk 'Uitvoeringsdilemma's'.

Zolang er geen verklaring is, is het aan de opdrachtgever om aan te tonen dat de bouwactiviteit aan de regels voldoet. Bij noodzaak om te handhaven kan gedacht worden aan de volgende situaties:

- *Onzekerheid over de constructieve veiligheid*

Verbod op ingebruikname. De opdrachtgever verplichten aan te tonen dat het veilig is. Hoe de opdrachtgever dat doet is in beginsel aan hem/haar zelf. Daarnaast is het afhankelijk van het exacte probleem wat er nodig is.

In algemene zin kan aan de volgende mogelijkheden worden gedacht:

- Bij een gerealiseerde betonconstructie kan de meeste twijfel ontstaan, omdat veel van de sterkte afhangt van nagenoeg onzichtbare factoren van een constructie. Om duidelijkheid te krijgen valt te denken aan een wapening scan / röntgen foto onderzoek / dekkingsmeting / kwaliteitscontrole van de betonconstructie met een Schmidthamer. Met een ultrasoonmeting kunnen scheuren en holle ruimtes in beton onderzocht worden (niet-destructief onderzoek)
- Een belastbaarheidsonderzoek om draagkracht aan te tonen, bij twijfel over de toegepaste wapening in een betonconstructie
- Zandzak slingerproef om sterkte balustrades aan te tonen
- Voorstel om extra draagconstructie te plaatsen, waardoor risico's worden weggenomen
- Destructief onderzoek (bijv. een proefboring om dikte, dan wel de kwaliteit van het gebruikte materiaal aan te tonen)

- *Onzekerheid over de brandveiligheid*

Verbod op ingebruikname. De opdrachtgever verplichten aan te tonen dat het veilig is. Hoe de opdrachtgever dat doet is in beginsel aan hem / haar zelf. Daarnaast is het afhankelijk van het exacte probleem wat er nodig is.

In algemene zin kan aan de volgende mogelijkheden worden gedacht:

- Rookproef
- Camerainspectie
- Aanleveren van gegevens over gebruikte materialen (in beginsel zou dit al gedaan moeten zijn door de kwaliteitsborger)
- Destructief onderzoek (o.a. proefboring: dikte en type materiaal)
- Geluidsproef van alarmeringssysteem
- Beperken gebruik om risico weg te nemen
- Extra brandvoorziening om risico weg te nemen (bijv. brandwachten)

- *Onvolledige gereedmelding: verklaring kwaliteitsborger is aanwezig, maar andere gegevens of bescheiden ontbreken*

Verzoeken alsnog een correcte, volledige gereedmelding te doen. In beginsel kan er een verbod op ingebruikname opgelegd worden. Afweging maken op basis van proportionaliteit.

- *Gebouwd in afwijking van de bouwmelding, waardoor er geen sprake meer is van gevolgklasse 1*

Blijkend uit het opleverdossier (er moet een tekening bijzitten met functie aanduiding per ruimte). Toezichttraject opstarten en beoordelen of er sprake is van vergunningplicht. Legaliseren is eventueel mogelijk door de opdrachtgever alsnog een vergunning aan te laten vragen.

Bijlage 1

Artikelen Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl)

(Geconsolideerde Staatsbladversie 18-09-2023)

Artikel 2.16 (normadressaat)

Aan de regels in deze afdeling wordt voldaan door degene die het bouwwerk bouwt. Diegene draagt zorg voor de naleving van de regels over de activiteit.

Artikel 2.17 (bouwactiviteiten die onder het stelsel van kwaliteitsborging vallen)

1. Categorieën bouwwerken als bedoeld in artikel 7ab, eerste lid, van de Woningwet zijn bouwactiviteiten die vallen onder gevolgklasse 1 als bedoeld in het tweede lid.
2. Een bouwactiviteit valt onder gevolgklasse 1 als:
 - a. de bouwactiviteit geen rijksmonument, voorbeschermd rijksmonument, provinciaal monument, voorbeschermd provinciaal monument, gemeentelijk monument of voorbeschermd gemeentelijk monument betreft;
 - b. de bouwactiviteit alleen ten dienste staat van een gebruiksfunctie als bedoeld in het derde lid;
 - c. de bouwactiviteit niet betreft een bouwwerk waar voor het in gebruik nemen of gebruiken van het bouwwerk een gebruiksmelding als bedoeld in artikel 6.7, eerste lid, is vereist;
 - d. bij de bouwactiviteit geen gelijkwaardige maatregel wordt toegepast in verband met een in dit besluit uit het oogpunt van constructieve veiligheid of brandveiligheid gestelde regel;
 - e. bij de bouwactiviteit geen toepassing is gegeven aan NEN 6060 of NEN 6079 bij het bepalen van de gebruiksoppervlakte van een brandcompartiment;
 - f. de bouwactiviteit niet betreft een bouwwerk dat behoort tot een geval waarin een milieubelastende activiteit vergunningplichtig is op grond van hoofdstuk 3 van het Besluit activiteiten leefomgeving.
3. De gebruiksfunctie, bedoeld in het tweede lid, onder b, is:
 - a. een niet in een woongebouw gelegen grondgebonden woonfunctie, niet zijnde een woonfunctie voor zorg of een woonfunctie voor kamergewijze verhuur, en nevenfuncties daarvan;
 - b. een woonfunctie en nevenfuncties daarvan, voor zover het bouwwerk een drijvend bouwwerk betreft;
 - c. een niet in een logiesgebouw gelegen grondgebonden logiesfunctie;
 - d. een industriefunctie en nevengebruiksfuncties daarvan, voor zover het bouwwerk uit niet meer dan twee bouwlagen bestaat;
 - e. een industriefunctie als nevengebruiksfunctie van een andere gebruiksfunctie, voor zover gelegen in een bijbehorend bouwwerk van niet meer dan twee bouwlagen;
 - f. een bovengronds gelegen bouwwerk geen gebouw zijnde voor een infra-structurele voorziening bestemd voor langzaam verkeer, voor zover niet gelegen over een rijks- of provinciale weg en met een te overbruggen afstand van niet meer dan 20 meter; of
 - g. een ander bovengronds gelegen bouwwerk geen gebouw zijnde dat niet hoger is dan 20 meter, met uitzondering van een infrastructurele voorziening bestemd voor verkeer anders dan bedoeld onder f en bouwwerken met een waterkerende functie.
4. Het eerste lid is niet van toepassing op bouwactiviteiten die verbouwen betreffen.

Artikel 2.18 (bouwmelding)

1. Onverminderd artikel 7.7 is het verboden een bouwactiviteit als bedoeld in artikel 2.17 uit te voeren zonder dit ten minste vier weken voor het begin van de bouwwerkzaamheden te melden.
2. Als de bouwactiviteit niet begint binnen een jaar na de melding, is het verboden de bouwactiviteit te verrichten zonder dit ten minste vier weken voor het begin ervan opnieuw te melden.
3. Een melding kan betrekking hebben op meerdere bouwwerken op hetzelfde terrein of op met elkaar samenhangende terreinen.

Artikel 2.19 (gegevens en bescheiden bij bouwmelding)

1. Een melding als bedoeld in artikel 2.18 wordt ondertekend en bevat de volgende gegevens en bescheiden:
 - a. de naam, het adres en het telefoonnummer van degene die het bouwwerk bouwt;
 - b. als de melding wordt ingediend door een gemachtigde: de naam, het adres en het telefoonnummer van de gemachtigde;
 - c. als de melding elektronisch wordt ingediend: het e-mailadres van de degene die het bouwwerk bouwt of de gemachtigde;
 - d. de dagtekening;
 - e. het adres, de kadastrale aanduiding of de coördinaten van de locatie waarop de activiteit wordt verricht;
 - f. een beschrijving van de bouwactiviteit, met inbegrip van de gebruiksfunctie van het bouwwerk;
 - g. gegevens betreffende de kwaliteitsborger en het te gebruiken instrument voor kwaliteitsborging, bedoeld in artikel 7ab, derde lid, van de Woningwet;
 - h. een risicobeoordeling van het bouwproject met het oog op het voorkomen of beperken van risico's die van invloed kunnen zijn op het voldoen aan de regels voor de bouwactiviteit, bedoeld in de hoofdstukken 4 en 5; en
 - i. het borgingsplan, bedoeld in artikel 3.80 van het Besluit kwaliteit leefomgeving.
2. Voor zover van toepassing wordt in de risicobeoordeling ten minste rekening gehouden met bijzondere lokale omstandigheden, zoals die zijn vastgesteld in lokaal beleid, anderszins kenbaar zijn gemaakt of redelijkerwijs bekend zijn.

Artikel 2.20 (gegevens en bescheiden op verzoek van het bevoegd gezag)

1. Op verzoek van het bevoegd gezag, bedoeld in artikel 2.2, worden gegevens en bescheiden verstrekt over specifieke bouwwerkzaamheden en de momenten waarop deze worden uitgevoerd als dit bijzonder is aangewezen met het oog op het voorkomen en of beperken van risico's die van invloed kunnen zijn op het voldoen aan de regels voor de bouwactiviteit, bedoeld in de hoofdstukken 4 en 5.
2. Gegevens en bescheiden worden verstrekt voor zover degene die de activiteit verricht er redelijkerwijs de beschikking over kan krijgen.

Artikel 2.21 (gereedmelding bouwactiviteit)

1. Het is verboden het bouwwerk of de bouwwerken die onderdeel uitmaken van een bouwactiviteit als bedoeld in artikel 2.17 in gebruik te nemen zonder dit ten minste twee weken voor het feitelijk in gebruik nemen te melden.
2. De melding wordt ondertekend en bevat de volgende gegevens en bescheiden van de gerealiseerde activiteit:
 - a. de naam, het adres en het telefoonnummer van degene die de bouwmelding, bedoeld in artikel 2.18 heeft gedaan;
 - b. de dagtekening;
 - c. het adres, de kadastrale aanduiding of de coördinaten van de locatie waar de bouwactiviteit is uitgevoerd;

- d. de verklaring van de kwaliteitsborger, bedoeld in artikel 3.86, tweede lid, van het Besluit kwaliteit leefomgeving, waarbij voor zover van belang, wordt ingegaan op maatregelen om bouwtechnische risico's te voorkomen of te beperken als bedoeld in artikel 3.80, tweede lid, van dat besluit;
- e. gegevens en bescheiden waaruit de gebruiksfuncties, verblijfsgebieden, verblijfsruimten en de afmetingen en de bezetting van alle ruimten, inclusief totaaloppervlakten per gebruiksfunctie blijkt;
- f. gegevens en bescheiden waaruit blijkt dat wordt voldaan aan de gestelde eisen in relatie tot:
 - 1. de belasting en belastingcombinaties van de constructieve delen hiervan en van het geheel;
 - 2. de uiterste grenstoestand van de bouwconstructie en onderdelen van de bouwconstructie;
 - 3. de luchtverversing;
 - 4. de energiezuinigheid;
 - 5. de milieuprestatie.
- g. gegevens en bescheiden over de brandveiligheid als bedoeld in artikel 6.8, eerste lid, onder d, onder 4 en 5; en
- h. gegevens en bescheiden over toegepaste gelijkwaardige maatregelen.

Paragraaf 18.12 Omgevingswet

(geconsolideerde versie 21-04-2023)

Artikel 18.12 (bestuurlijke boete bij overtreding regels over bouwen, slopen, gebruik en in stand houden van bouwwerken)

1. Het bevoegd gezag kan een bestuurlijke boete opleggen bij overtreding van:
 - a. op grond van artikel 4.1, eerste lid, in een omgevingsplan gestelde regels over het gebruik of de staat van open erven of terreinen of het gebruik van gebouwen, of over het tegengaan van hinder,
 - b. op grond van artikel 4.3, eerste lid, aanhef en onder a, en vierde lid, gestelde verboden voor en regels of voorschriften over bouwactiviteiten, sloopactiviteiten en het gebruik en in stand houden van bouwwerken.
2. De bestuurlijke boete bedraagt ten hoogste het bedrag dat is vastgesteld voor de tweede categorie, bedoeld in artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht.
3. Als de overtreding een bedreiging van de leefbaarheid of een gevaar voor de gezondheid of veiligheid veroorzaakt, kan het bevoegd gezag de boete verhogen tot ten hoogste het bedrag dat is vastgesteld voor de vierde categorie, bedoeld in artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht.
4. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen nadere regels worden gesteld over de hoogte van de bestuurlijke boete die wegens een overtreding kan worden opgelegd.

Artikel 3.86 Besluit kwaliteit leefomgeving

(geconsolideerde Staatsbladversie 10-10-2023)

Artikel 3.86 (informatieverstrekking kwaliteitsborger aan de bouwpartijen en bevoegd gezag)

1. Een instrument voor kwaliteitsborging schrijft voor dat de kwaliteitsborger, voor zover van toepassing, zijn opdrachtgever en de andere bij de bouwwerkzaamheden betrokken partijen onverwijld informeert over bij de kwaliteitsborging geconstateerde afwijkingen van regels als bedoeld in de hoofdstukken 4 en 5 van het Besluit bouwwerken leefomgeving, en dat hij ook het bevoegd gezag informeert als de afwijkingen het afgeven van een verklaring als bedoeld in het tweede lid in de weg staan.
2. Een instrument voor kwaliteitsborging schrijft voor dat de kwaliteitsborger na de afronding van de bouwwerkzaamheden aan zijn opdrachtgever een verklaring afgeeft, waarin hij, voor zover van toepassing, verklaart dat:
 - a. hij toestemming heeft van de instrumentaanbieder het instrument toe te passen;
 - b. hij de kwaliteitsborging heeft uitgevoerd volgens de in het instrument gestelde eisen;
 - c. er naar zijn oordeel een gerechtvaardigd vertrouwen is dat het resultaat van de bouwactiviteit voldoet aan de regels, bedoeld in de hoofdstukken 4 en 5 van het Besluit bouwwerken leefomgeving.
3. Een instrument voor kwaliteitsborging schrijft voor dat een kopie van de verklaring, bedoeld in het tweede lid, wordt verstrekt aan de andere bij de bouwwerkzaamheden betrokken partijen.
4. Voor de verklaring, bedoeld in het tweede lid, wordt bij ministeriële regeling een formulier vastgesteld.

Bijlage 2

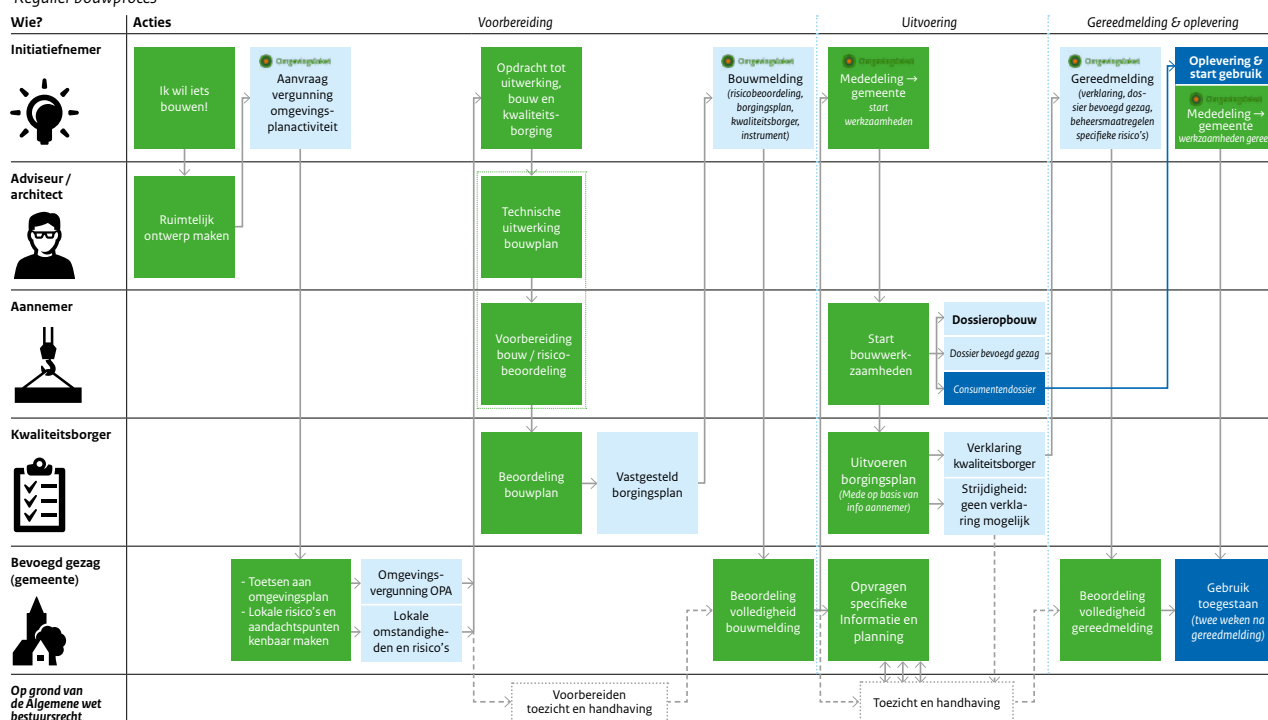
Schema Bouwen onder de Omgevingswet en Kwaliteitsborging

Dit schema geeft de stappen weer die de verschillende partijen bij bouwen onder de Omgevingswet en Kwaliteitsborging moeten doorlopen. Het schema gaat uit van een regulier bouwproject, waarbij de opdrachtgever een ontwerp laat maken door zijn adviseurs en dit vervolgens aanbesteedt.

Zie ook: www.rijksoverheid.nl

Bouwen onder de Omgevingswet en Kwaliteitsborging

Regulier bouwproces



Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties | 18 december 2020 Ga naar www.rijksoverheid.nl/wkb voor de meest recente versie van dit schema

**Vereniging van
Nederlandse Gemeenten**

Nassaulaan 12
2514 JS Den Haag
+31 70 373 82 00
wkb@vng.nl

oktober 2023

vng.nl